Occasional Paper

No 2

Public Participation In The Canadian Environmental Assessment And Review Process

F.G. Hurtubise And R.G. Connelly

1979

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

88-05013/

I. INTRODUCTION

The objective of this paper is to illustrate, by means of four case studies, public participation in the Canadian Environmental Assessment and Review Process.

The case studies, involving different development proposals in geographically distinct areas of Canada include a uranium hexafluoride refinery, hydrocarbon exploration in the Arctic, a port expansion and a highway project. In each instance, the public has played a significant role in influencing the development proposal.

The examples illustrate how the public has influenced project site selection, effectively questioned the need for a development action and extended investigation of a particular proposal to consideration of resource use in a much broader geographical area. The case studies also illustrate the flexibility of the Environmental Assessment and Review Process in allowing for wide citizen participation in different geographical regions and adjusting to accommodate changing needs.

II. THE ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND REVIEW PROCESS AND THE PUBLIC

The Canadian Environmental Assessment and Review Process is based on a firm agreement by ministers of the Federal Government that they will be responsible for the environmental consequences of activities proposed by their departments including the incorporation of suitable mitigating measures. It is not a legal instrument and consequently the public does not have the option of recourse to the courts.

The process is essentially based on a self-assessment approach in which departments and agencies are responsible for determining the environmental consequences of their own programs, projects and

activities and deciding upon the environmental significance of the anticipated effects. In order to ensure early public input in the process, the Federal Cabinet has directed that information be provided and public response sought early in the planning stage before vital decisions are taken that may be difficult to alter regardless of public opinion. When an activity is deemed by the Federal initiator or sponsor to have a potentially significant environmental impact, it is referred to the Federal Environmental Assessment Review Office for a formal review by an Environmental Assessment Panel. The Federal Environmental Assessment Review Office is responsible for the establishment of Environmental Assessment Panels to review referred projects and for provision of secretariat support to the Panels.

The Panel is an independent group of experts (usually four to six) having a mandate to review the environmental consequences of a specific project or activity and to report its findings to the Minister. The case studies presented in section III illustrate projects that were reviewed by various Panels.

Provision of information to the public and public participation is central to the Panel phase of the Environmental Assessment and Review Process. It is recognized that the public has an important role in determining the environmental significance of a development action. After a Panel is formed, one of its first tasks is to issue guidelines to the proponent for the preparation of an Environmental Impact Statement. Public input on the guidelines may be solicited at this point by inviting written and oral comments or by convening public meetings. Guidelines are made public at the same time they are forwarded to the proponent. Once the Environmental Impact Statement is completed, and after allowing sufficient time for public and government review, the Panel holds public meetings to receive comments on the Environmental Impact Statement and on the project. These are normally held in the immediate area of the project.

Very early in the review process, Panel staff undertake an information program to inform the public of the nature of the review and to ensure that the public is provided with adequate opportunity to review and comment on the project. Once the Environmental Impact Statement is available, it is sent to interested parties and government agencies well in advance of public meetings. Written comments on the project are solicited and these also receive wide distribution prior to the hearings. Advertisements are placed periodically in the media advising the public of progress of and procedures for the review, location of viewing centres (libraries, government offices) containing information on the project, and finally, the time and location of public meetings. Public meetings may be conducted at various stages in the process. They may be held to receive comment on the guidelines, to review and determine any major deficiencies in the Environmental Impact Statement and, when it is considered that sufficient information is available to allow the Panel to reach its conclusion, to receive final comment on the project. The proponent is also encouraged to conduct an information program in order to acquaint the public with the implications of the proposal.

Environmental Assessment Panel meetings are not legal proceedings. Rules of evidence normally followed by commissions of enquiry or other tribunals do not apply, although each Panel issues procedures for the conduct of its meetings. Panel meetings are normally structured so as to provide the greatest opportunity for an individual or group to express opinions or provide information on the potential impact of the proposal. Panel staff are available before and during meetings to assist anyone wishing to participate in such reviews. Thus at public meetings, both facts and opinions from technical experts and individual members of the public are heard by the Panel.

Upon completion of its deliberations, the Panel prepares its report to the Minister of the Environment outlining its recommendations on whether a project should proceed. The report of the Panel is normally released to the public shortly after it is submitted to the Minister. Decisions on the Panel's recommendations are made by the Minister of the Environment and the Minister of the initiating or sponsoring department.

III. CASE STUDIES

1. Proposal for a Uranium Hexafluoride Refinery

This case study provides an illustration of the ability of the public to influence a development proposal and to have an involvement in site selection.

In 1975, Eldorado Nuclear Ltd., a Canadian Crown Corporation, proposed to construct a uranium hexafluoride refinery in the Province of Ontario. The Environmental Assessment Panel's mandate was to review potential environmental and socio-economic and community impacts of the project.

1.1 The Port Granby Review

In June 1976, guidelines for the preparation of an Environmental Impact Statement were issued to Eldorado and made public. The Company examined fourteen potential sites over a two-year period and announced in January 1977 that Port Granby (near Port Hope) was the most attractive location. In June 1977, the Environmental Impact Statement for the Port Granby site was presented to the Panel and made public.

When the Environmental Impact Statement was received, an information and participation program was organized to

provide the public with adequate opportunity to review and comment on the project. Reviews were also carried out by federal and provincial government agencies. In the immediate project area, Eldorado undertook of its own volition, a public communications program to acquaint area residents with the project and its implications. Independent of Eldorado's program, panel staff attempted to ensure that the views to be presented to the Panel at the planned meetings would adequately reflect the range of interests and concerns of all interested parties.

Public meetings were conducted in two phases. The first phase of meetings, held in September and October 1977, were designed to identify data deficiencies in the Environmental Impact Statement. After considering all the submissions made by the public and government agencies during the Phase I meetings, the Panel forwarded to Eldorado a list of clarifications required and perceived deficiencies in the Environmental Impact Statement. The list was also made public and sent to all the participants at the meetings. The Eldorado response to the deficiency list, in December 1977, was made public by the Panel and forwarded to the meeting participants together with a list of issues to be discussed in the second phase. The final meetings were held one month later.

During the course of the two phases of meetings, discussion centred on a number of issues. Eldorado planned to locate the new refinery on prime farm land, in a highly productive agricultural area which supported a small local population through market gardening. There was concern expressed as to the effects of the proposed development on the local lifestyle. The subject of the management of low level radioactive wastes was found to

be contentious by the government review agencies and the public. Eldorado proposed a method of on-site disposal that had only undergone limited trial in the United States. Another issue of concern was the potential effects of hydrogen fluoride emissions on community health and on agriculture. In addition, concern was also expressed about the effectiveness of current regulatory control and the adequacy of current monitoring programs.

Following the public meetings, the Panel prepared a report on its findings. The Panel concluded that the refinery itself and the refining processes could be environmentally acceptable on an appropriate site if a number of conditions were met. The Port Granby site, however, was found to be unacceptable. The Panel was concerned about the potential environmental effects of the project as well as its social impact on the Port Granby Community. It was particularily concerned about the intrusion of the refinery as an industrial use into an area where the present and long-term character is rural and favours agriculture. The Panel also rejected Port Granby as the site for the proposed waste management facility.

It was clear that public participation had played an important role in the decision not to locate the proposed Eldorado refinery in Port Granby. The public in its presentations to the Panel were able to effectively demonstrate the impact the refinery might have on local agricultural patterns and community lifestyle. Information that was lacking in the Environment Impact Statement on potential social and community impacts on the local area had been provided by the public. Thjs led the Panel in its final analysis to make a further recommendation that any new proposal should include a

more comprehensive analysis of the anticipated impacts on the local community and evidence that its concerns have been taken into account.

1.2 The Hope Township (Port Hope), Dill Township (Sudbury), and Blind River Review

Following the rejection of the Port Granby proposal, Eldorado identified potential sites in each of the Port Hope, Sudbury and Blind River regions of Ontario and requested they be reviewed. The Federal Cabinet agreed in June 1978, that it would make the final choice of a site for the new refinery following completion of the Environmental Assessment Panel's report on these new sites. Eldorado prepared separate Environmental Impact Statements for each location based on the guidelines issued for the Port Granby review and on the results of the public meetings conducted in that area.

These were distributed to the public and government agencies for review approximately two months prior to the public meetings which were held in each of the three areas. Eldorado's new proposal contained more information on the plant processes and operations than the previous Port Granby proposal. In addition, the proposal for management of low-level radioactive wastes was altered considerably.

A public information and participation program similar to the one used in the Port Granby review was re-established by the Panel. A considerable effort was made in the three regions to create an awareness of the Environmental Review Process and to ensure that all persons and organizations having an interest in the project were informed of the hearings, and of the opportunities to make their views known to the Panel.

In keeping with the Panel's recommendation regarding a more comprehensive analysis of the anticipated impacts on the local community, Eldorado undertook a much more intensive public communications program. Eldorado made a greater effort to contact various citizens' committees, formed either in support of or opposed to the proposed project. Information offices were established in each area and numerous neighbourhood meetings were held to acquaint the public with the project implications. The result of this intensive public information program was evident during the Panel meetings. In all three areas, the public was more aware of the nature of the project than had been the case in Port Granby. During the Port Granby review, most people who participated in the meetings were opposed to the project. As a result of Eldorado's revamped information program, participation was more evenly balanced between those who supported and those who opposed the project.

Many of the issues discussed during the Hope Township, Dill Township and Blind River review had been raised at the Port Granby meetings. There were, however, a number of specific issues peculiar to each of the three sites.

In the case of the Hope Township site, since it was within 5 km of the Port Granby site, there was once again concern that the refinery would constitute a major industrial intrusion into an area substantially committed to agriculture. The Panel, however, found the combination of circumstances affecting it to be considerably different and concluded that the proposed refinery would not add to the "development wedge" while other industries that might locate on the site could do so. During the Dill Township meetings many of the citizens living adjacent to the proposed site voiced

their objection to this location. Their major concern was that the proposed refinery would increase developmental pressures in the area, thereby altering the rural character of the area which consists of scattered residential development and a number of small farms. The Panel felt, however, that any adverse impacts of the refinery would be less than that feared by the residents. In Blind River, there was considerable discussion of the socio-economic effects of the refinery on the small community. Local citizens presented information to augment that provided in the Environmental Impact Statement and show the positive socio-economic benefits of the refinery locating in that area.

In conclusion, the Panel's recommendations, which were subsequently endorsed by the Minister of Environment were that all three sites were acceptable for the refinery if certain conditions were met. One of the conditions, which would ensure continuing participation in both construction and operation of the proposed refinery, was the formation of a Citizens' Monitoring Committee. Regardless of the refinery location, the Panel gave strong support to the creation of such a Committee whose purposes would be to provide for information dissemination of the monitoring results of the industry and regulatory agencies, to increase industry/regulatory agency accountability and to facilitate ready access to Eldorado management by members of the local community. This Committee which would be unique in Canada would be composed of the main interest groups in the local community; government agencies would participate only as observers.

Not only had the public played a role in selecting a site for the refinery, public participation had resulted in

substantial changes to the original development proposal and had ensured that there would be continuing public involvement in the plant operations by means of a Citizen's Monitoring Committee. In the process, both the Company and government agencies had learned a lot about the value of public participation in decision-making.

2. Proposal for Hydrocarbon Exploration in Lancaster Sound

This project illustrates how a very specific proposal led to the consideration of resource use in a much broader geographical area. The procedures for environmental impact assessment review were influenced by wide citizen participation in geographical terms and by cultural diversity among the participants. Considerable emphasis was placed on the socio-economic impact of the project.

In 1977 the Federal Department of Indian and Northern Affairs, the initiating department, requested that an environmental impact assessment review be undertaken on a proposal by Norlands Petroleum Ltd. to drill one exploratory well in Lancaster Sound. It also requested that consideration be given to regional clearance for other exploratory drilling proposals at the same time.

Lancaster Sound is located in the Canadian Arctic, north of Baffin Island. It is the entrance to the Northwest Passage and hence is a migratory path and living area for marine mammals and birds as well as a transportation artery. It is also a very important nesting area for significant colonies of many species of birds.

Guidelines for the preparation of an Environmental Impact Statement were issued to Norlands in March, 1978 and made public. The Environmental Impact Statement was submitted to

the Panel in July 1978 for public and government agency review.

Prior to the receipt of the Environmental Impact Statement, Panel staff visited the four potentially affected Inuit settlements in the area to meet the public and explain the review process. It became apparent that socio-economic matters were closely linked to environmental issues. The Inuit live in harmony with their environment and in spite of developmental pressures, have maintained close cultural ties to the land. The harvest from hunting and fishing provides an important nutritional balance to their diet and is significant to the local economy. The scope of the review was expanded, therefore, to consider both socio-economic and environmental matters.

Norlands' public information program was limited to a few community visits. In general, residents felt that Norlands had not discussed the proposal with them to the extent they considered necessary.

In order to hear the views of the residents of the potentially affected communities, the Panel visited each settlement in October 1978. To further the Panel's understanding of northern conditions and with the active support of the community councils, arrangements were made for the Panel members to live with Inuit families, while in two of the settlements, and to participate in local activities. By means of this direct contact between the Inuit and Panel members, many local people, who might have been reluctant to address the Panel in a more formal setting, made their views known. General and more structured meetings were held at the end of October in Pond Inlet to receive input from government agencies, public interest groups as well as from local residents. Due to great concern amongst the local people that

they had insufficient time to adequately prepare for and made presentations at the meetings, it was agreed to hold a second phase a month later. The second phase was intended to permit a more detailed examination of issues raised at the October meetings.

During the course of the community visits and structured meetings many issues of a very broad nature were raised. It was pointed out that the secondary effects which would result from oil and gas production, in the event of a hydrocarbon discovery, would be far greater than the initial exploratory well. The lack of coordination of government policies relating to the area was of concern; potentially conflicting uses of Lancaster Sound were identified which varied from hydrocarbon exploration to preservation of the area as a national park. Canada's international treaty obligations to protect polar bears and migratory birds were also cited. In addition, there was considerable discussion on the potential socio-economic impact of the project on the Inuit people. There was concern that the proposed drilling project could affect traditional uses of Lancaster Sound for transportation and as source of food supply. Inuit spokesman also emphasized the importance of settling the issue of land claims. They felt that a premature decision on drilling would stall negotiations which were underway.

Given the importance of these issues, it was evident that the Panel could not restrict its review to one exploratory well. In fact, acceptance of the Panel by the local people as an effective vehicle for consultation was predicated on the expectation that the Panel would take into account the whole spectrum of public concerns in its deliberations.

During the course of its review, the Panel listened to the concerns of the Inuit and considered potential physical,

biological and socio-economic impacts of the project. The Panel concluded, that Norlands was not sufficiently prepared to undertake the proposed drilling in 1979 in a safe manner and with minimum risk to the environment. It also recommended that the whole resource use question of Lancaster Sound should be examined before determining whether any drilling should be allowed in that area. In this regard, the Panel further recommended that any future request for regional clearance should be supported by a comprehensive regional assessment. These conclusions and recommendations were accepted by the Minister of the Environment.

3. Proposal for a Port Expansion

This case study provides an example of how the public was able to influence the Panel's recommendations concerning the magnitude of a proposed development.

In 1975, the National Harbours Board proposed to expand the existing Roberts Bank port facility, near Vancouver, by adding up to 110 hectares through the addition of four new terminal areas and an administrative area. There would also be a widening of the causeway and an increase in the size of the ship berthing channel, including the addition of a ship turning basin. The expansion was proposed to meet future west coast terminal requirements to handle sulphur, potash, grain, bulk liquids and increased coal exports.

The existing facility consists of a twenty hectare terminal located within the ecologically important Fraser River estuary. The Roberts Bank ecosystem is characterized by a variety of important habitat types. Notable among these are extensive beds of eelgrass which support populations of varied estuarine life forms including fish, crabs and birds.

Guidelines for the preparation of an Environmental Impact Statement were published in March 1976 and made public. The Environmental Impact Statement was prepared by the proponent in October 1977 and submitted to public and government agency review. On the basis of written submissions received from the public and government agencies on the adequacy of the Environmental Impact Statement, the Panel issued a statement of deficiencies to the proponent. In June 1978, supplementary information was received in response to the deficiency statement. This information was given wide public distribution and, along with the Environmental Impact Statement, served as the basis for a further public review of the major aspects of the project. The final review consisted of public meetings, held in late October and early November 1978.

Throughout the public review of the port expansion proposal, especially at the meetings, the Panel heard concerns expressed by many individuals, groups and agencies on a wide variety of issues. The main ecological concerns were the impacts of port expansion on salmonoid, crab and waterfowl habitat. The major social/community issues raised were the effects of train noise and the possible use of adjacent lands for port related industrial development.

The Panel was critical of the lack of information in the Environmental Impact Statement on the analysis of social impact. Public input during the meetings allowed the Panel to develop a better understanding of the local concerns in this regard.

There was also considerable discussion on the question of project justification. The main support for the proposal originated from industry, however, not all industrial sectors were in favour of the port expansion and some agreed that

there was no demonstrated need for expansion at Roberts Bank other than for the shipment of coal.

Following the public meetings, the Panel concluded that proposed expansion of the Roberts Bank port, should not be permitted to proceed. The Panel felt that extensive development of the kind proposed by National Harbours Board would have too great an impact on the Fraser River estuary. While their conclusion was largely based on environmental grounds, there were other issues considered as well. The Panel was not satisfied that a need had been adequately demonstrated for an additional facility to export commodities such as sulphur, potash, grain and bulk liquids. The Panel also felt that information on social impacts, while generally inadequate and inconclusive, gave rise to concerns related to a number of potentially affected groups if the full expansion were to proceed.

At the same time, however, the Panel did not recommend that further development should be stopped. It recognized that the area of the proposed expansion was not of uniform ecological value or sensitivity and therefore it recommended that, instead of a 110 hectares expansion to handle various commodities, limited expansion of 40 hectares could be tolerated for coal export facilities. This was not a case of making trade-offs between development and environmental damage, but of restricting development to an area, and under conditions, where environmental impacts were at their least. The Panel felt that adverse environmental impacts associated with reduced expansion could be kept to tolerable levels if a number of mitigation measures were implemented. A number of the measures recommended by the Panel related to social/community concerns raised by the public in the course of the review process.

Public participation played an important role in influencing the Panel's decision and hence in shaping future development, if any, at the Roberts Bank port. In addition, as a direct result of the public review process, certain deficiencies relating to the operation of the existing port were identified and recommendations were made for corrective action. Furthermore, as a result of the extensive discussion by the public on the basic need for the project, the Panel made a general recommendation that it should be incumbent upon the proponent to publicly demonstrate the need for a development prior to the submission of an Environmental Impact Statement.

4. Shakwak Highway Project

This case study provides an illustration of public participation in a project covering a wide geographical area. It also provides an example of a flexible environmental assessment review process, capable of dealing with a project subject to an International Agreement between Canada and the United States.

The project proposal involved the paving and upgrading of the Haines Road from the Alaska/British Columbia border to Haines Junction, and the Alaska Highway from Haines Junction to the Yukon/Alaska border, a distance of approximately 520 km. An International Agreement between Canada and the United States provides that, pending appropriate environmental clearances, the United States would pay for the construction of the project and would direct construction efforts. Since United States funds were involved, the U.S. Federal Highway Administration was also required by U.S. law to conduct an environmental assessment of the project.

The Highway would involve construction in one of Canada's most beautiful regions. It is an area in which wildlife abounds

and is relatively undisturbed. There are also specific physical characteristics in the region, such as continuous and discontinuous permafrost, that if disturbed, could lead to significant environmental damage. The lifestyle of the people living in the four communities along the proposed route is unique. The infrastructure of the area is presently undeveloped and the main economic support of the communities is derived from tourism. There is also a substantial native population along the route. Another factor requiring consideration in the review was the planned building of the Alaska Highway Gas Pipeline which would create a substantial cumulative impact along that portion of the route from Haines Junction to the Alaska border.

As in the previous case studies, the Panel made the Environmental Impact Statement widely available to the public and sought reviews of the project from government agencies. Guidelines for the preparation of an Environmental Impact Statement were issued by the Panel in March 1976. Due to the non-site specific nature of the project, a different approach to public participation was required. Each Environmental Assessment Panel attempts to structure hearings to suit the expectations and level of awareness of the public in the area. In the case of the Shakwak project, therefore, it was considered that two different kinds of meetings were required. Formal, relatively structured meetings were held, in March, in Whitehorse, the capital of Yukon Territory where the people have experienced similar enquiries of various kinds and have had previous experience with the Environmental Assessment and Review Process. In the communities along the acutal route, however, informal discussions were held on issues defined by those living in the area. The Panel felt that a highly structured format could discourage people from making their views known.

There was participation by U.S. officials in the Canadian review. In accordance with U.S. requirements, a final Environmental Impact Statement was issued by U.S. authorities which contained, amongst other things, a summary of mitigative measures and a response to the major questions raised during the hearings in Canada.

During the course of the review, the Panel recognized that the potential for adverse social impact was great during the construction period. During that period the population of the highway corridor would more than double. It was obvious that, given the prevailing socio-economic infrastructure, there was a need to minimize adverse impact to the greatest extent possible.

In its report, the Panel concluded that there were no over-riding environmental or social concerns preventing the project from proceeding as scheduled. While the potential for adverse ecological and social impact from the project was considered to be significant, the Panel concluded that these impacts could be mitigated if certain procedures were followed and specific conditions were met. Specific recommendations were made dealing with coordination of the Shakwak project and the construction of the Alaska Highway Gas Pipeline, with physical and engineering issues, and with ecological issues.

Of major concern to the Panel, however, was the potential social impact of the project. The Panel, therefore, recommended a number of measures to mitigate these adverse impacts. Furthermore, the Panel felt there was no single government agency in place to effectively monitor the implementation of these recommendations. It therefore recommended the establishment of a Shakwak Review Committee, to be composed of members from federal and territorial government agencies, to carry out this function.

IV. EXPERIENCES GAINED FROM THE CASE STUDIES

The case studies presented in this paper have demonstrated how public participation in the Canadian Environmental Assessment and Review Process has influenced various development proposals. Public involvement in the decision-making process has had and will continue to affect development action in Canada. Some of the main experiences gained from the case studies are summarized below.

1. Formation of the Environmental Assessment Panel

During the Eldorado public meetings in Port Granby, it became evident that in order for the review process to be credible, the Environmental Assessment Panel must be perceived as an independent body, free from "conflict of interest" situations. Specific recommendations on this subject were made by the Panel. In February 1977, the Environmental Assessment and Review Process was adjusted by the Federal Cabinet to permit individuals from outside the public service to act as Panel members. Furthermore, public servants serving as Panel members agree to dissociate themselves from the position their departments or agencies may take on the project under review.

2. Assistance to Public Groups

Experience has shown that a proponent is able to successfully provide opportunities to involve and inform people who support a project. It is doubted that opponents enjoy similar opportunities. As a result, various Panels have recommended that funding and other mechanisms be developed by the Federal Environmental Assessment Review Office to ensure that the public participation element of the process provides an opportunity for all points of view to be adequately expressed. Although, a funding mechanism has not been approved, Panels have recognized the difficulties experienced by some concerned

parties in obtaining expert advice and have arranged for technical witnesses or independent experts to be present at public meetings.

3. Public Accountability

Public review of development proposals has resulted in a requirement for greater accountability on the part of government agencies and proponents. Regardless of the Panel mandate the public generally adopts a broad definition of the environment. When confronted with, for example, demands for increased access to monitoring information, questions related to the efficiency of government regulatory and planning agencies, and questions related to the need for a specific project in the first instance, the developer and government agencies find they have little choice but to respond.

4. Flexibility of the Environmental Assessment and Review Process

Since the Environmental Assessment and Review Process is based on Cabinet Directives rather than an Act of Parliament, it is flexible and can be readily adjusted to accommodate changing needs.

In the two Northern projects (Shakwak Highway and Lancaster Sound), for example, the Panels held informal community meetings in which the public defined the issues of importance, as well as more formal, structured meetings where discussion of a more technical nature occurred in accordance with an established agenda. In all projects, public meetings are held to review the Environmental Impact Statements, however, the nature of public consultation prior to the meetings may vary according to the specific project. In the Eldorado case study, for example, public meetings were also held to

determine deficiencies in the Environmental Impact Statement; in the case of Roberts Bank, the public and government agencies were invited to submit written deficiencies; in the Lancaster Sound and Shakwak Highway projects, deficiencies were not sought prior to the final public review. The convening of informal public meetings together with more formal public reviews, especially for Northern projects, is becoming accepted as an effective means of gaining public input.

Early public involvement in the review process is considered essential. A combination of soliciting written comments from the public and government agencies together with one or more phases of public meetings is becoming a standard practice in the review of development proposals.

The case studies have shown that, in spite of the advantages of relatively informal meetings in encouraging public participation in small communities, there is nevertheless, an advantage to developing a methodology for structuring such meetings.

While the main purpose of public meetings is to allow the Environmental Assessment Panel to gather as much information as possible in order to make recommendations to the Minister, it is also in many cases, a learning experience for the participants. Procedures are being developed to ensure that interested parties have sufficient time to prepare briefs and that intervenors are given a reasonable opportunity to present their case at Panel meetings.

5. Socio-economic Concerns

The case studies have shown that in a public review, socio-economic issues are perceived as important and

inseparable from issues related to the physical environment. This close relationship is particularly evident in northern projects where the livehood of people is dependent on the natural environment.

6. Public Information Programs

The Eldorado and Lancaster Sound case studies, in particular, revealed the importance of the developers' public information program. The lack of effective programs created public suspicion, and resulted in a general misunderstanding of the nature of the project.

7. Monitoring Activities

For any project for which approval to proceed is recommended and which may have a social and environmental impact, there is a public demand for co-ordinated follow-up studies involving the public, the proponent and all levels of government to assess the actual impact and recommend any additional mitigative measures, as well as to serve as a guide for future projects.

Pages Choisies

No 2

Participation du public au processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement

F.G. Hurtubise et R.G. Connelly

1979

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

I. INTRODUCTION

Le présent document a pour but d'illustrer, à l'aide de quatre exemples concrets, la participation du public au Processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Nous avons choisi des projets de types différents et situés dans des régions géographiques diverses du Canada. Un projet de construction d'une raffinerie d'hexafluorure d'uranium, un projet de forage de prospection pour les hydrocarbures dans l'Arctique, un projet d'agrandissement d'un port et un projet d'aménagement routier. Dans chaque cas, le public a joué un rôle important en exerçant une influence sur la suite donnée au projet présenté.

Les exemples choisis démontrent l'influence du public sur le choix de l'emplacement, la manière dont le public a remis en question la nécessité de réaliser un projet et comment il a étendu l'examen d'un projet particulier pour le mettre dans le cadre de l'utilisation des ressources d'une région géographique beaucoup plus vaste. Ils illustrent encore la souplesse du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement qui facilite une participation importante des citoyens dans les régions les plus diverses et qui s'adapte aux nécessités du moment et des lieux.

II. LE PROCESSUS D'EVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ET LE PUBLIC

Le Processus canadien d'évaluation et d'examen en matière d'environnement est fondé sur un accord formel des ministres du gouvernement fédéral, suivant lequel ils seront responsables des conséquences environnementales des activités proposées par le ministère dont ils ont la charge, ainsi que de l'adoption de mesures d'atténuation convenables. Comme il ne s'agit pas d'un instrument juridique, le public ne peut porter sa cause devant les tribunaux.

Le Processus est fondé essentiellement sur le principe de l'auto-évaluation: les ministères et organismes doivent déterminer eux-même les répercussions sur l'environnement de leurs programmes et de leurs activités, et évaluer l'importance de ces répercussions sur l'environnement. Pour s'assurer de la participation du public dès le début, le conseil des ministres fédéral prescrit aux intéressés de fournir des informations et de chercher à connaître l'opinion du public dès les premières étapes de la planification, c'est-à-dire avant qu'on ne prenne des décisions importantes qu'il pourrait être difficile de rappeler quelle que soit l'opinion du public. Lorsqu'un organisme fédéral responsable d'un projet donné estime que celui-ci pourrait avoir des répercussions importantes sur l'environnement, il le communique au Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales pour faire l'objet d'un examen par une commission d'évaluation environnementale. Le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales a la responsabilité de former des commissions d'évaluation environnementale pour faire l'examen des projets qui lui sont communiqués et de fournir les services de secrétariat aux commissions.

La commission est un groupe indépendant d'experts (généralement leur nombre est de quatre à six) qui a pour mandat d'examiner les répercussions qu'un projet ou une activité définis peuvent avoir sur l'environnement et de faire part de ses constatations au ministre. Les projets mentionnés à la section III sont des exemples de projets examinés par des commissions chaque fois différentes.

Dans le cadre du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, la diffusion d'informations au public et la participation de ce dernier sont deux éléments centraux des travaux des commissions. On tient pour certain que le public peut contribuer de façon importante à la détermination des répercussions sur l'environnement de travaux de développement. Une fois la commission établie, une de ses premières tâches est de

donner au promoteur des directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales. Il pourra arriver qu'on sollicite la participation du public à ce moment en lui demandant de formuler des commentaires, oralement ou par écrit, ou en convoquant des réunions publiques. Les directives sont rendues publiques dès qu'elles sont envoyées au promoteur. Une fois l'énoncé des incidences environnementales achevé et après avoir ménagé un certain délai pour permettre au public et au gouvernement d'en faire l'examen, la commission tient des réunions publiques pour entendre les commentaires sur l'énoncé et sur le projet. Les réunions se tiennent normalement dans la région avoisinante du projet.

Dès le début de l'examen, le personnel d'administration de la commission entreprend une campagne d'information du public sur la nature de l'examen, et s'assure de ce que le public ait suffisamment de temps pour examiner le projet et formuler des commentaires. Une fois l'énoncé publié, il est envoyé aux parties intéressées et aux organismes gouvernementaux préalablement à la tenue des audiences publiques. Les intéressés sont alors invités à formuler des commentaires par écrit, et ceux-ci sont largement diffusés avant les réunions. De temps à autre, on fait paraître des annonces dans les médias pour mettre le public au courant de l'avancement des travaux et des modalités de l'examen, de l'emplacement des centres d'information sur le projet (bibliothèques, bureaux du gouvernement) et, enfin, du moment et du lieu des réunions publiques. On peut tenir des réunions publiques à diverses étapes du processus: pour obtenir des commentaires sur les directives, pour déterminer les lacunes de l'énoncé des incidences environnementales ou, lorsqu'on estime que la commission possède suffisamment de renseignements pour tirer ses conclusions, pour recueillir les derniers commentaires sur le projet. Le promoteur aussi est invité à mener un programme d'information pour mettre le public au courant des répercussions potentielles du projet.

Les réunions tenues pour une commission d'évaluation environnementale ne constituent pas une procédure légale. Les règles de procédures suivies normalement par des commissions d'enquête ou d'autres tribunaux n'ont pas cours dans ces réunions pour lesquelles chaque commission établit elle-même les règles à suivre pour la tenue de ces réunions. Ces réunions tenues par les commissions sont normalement organisées de telle façon que les particuliers et les groupes divers jouissent des plus grandes facilités pour exprimer leurs opinions ou communiquer des informations sur les répercussions possibles du projet. Avant et pendant les réunions, le personnel d'administration de la commission aide quiconque désire participer aux examens. Ainsi, au cours des audiences publiques, la commission entend des exposés et des opinions venant tant de spécialistes des questions techniques que de gens du public.

Après ses délibérations, la commission rédige son rapport au ministre de l'Environnement. Ce rapport contient ses recommandations quant à l'opportunité de donner suite au projet. En règle générale, le rapport de la commission est rendu public peu après avoir été remis au ministre. Ce sont le ministre de l'Environnement et le ministre du ministère responsable du projet qui prennent une décision concernant les recommandations du rapport.

III. ETUDE DE CAS

1. Projet de construction d'une raffinerie d'hexafluorure d'uranium

Dans ce premier cas, nous verrons comment le public peut influer sur le sort d'un projet et contribuer au choix de l'endroit où il sera réalisé.

En 1975, l'Eldorado Nucléaire Ltée, société canadienne de la Couronne, a proposé de construire une raffinerie d'hexafluorure d'uranium en Ontario. La commission d'évaluation environnementale avait pour mandat d'examiner les répercussions possibles du projet sur les milieux naturel, socio-économique et communautaire.

1.1 Examen du projet de Port Granby

En juin 1976, les directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales ont été remises à l'Eldorado et rendues publiques. Pendant deux ans, la société a passé en revue quatorze emplacements possibles et a annoncé, en janvier 1977, que celui du Port Granby (près de Port Hope) était le plus intéressant. En juin de la même année, l'énoncé des incidences environnementales relatif à cet emplacement a été présenté à la commission et rendu public.

Une fois que l'énoncé fut entre les mains des gens concernés, on a organisé un programme d'information et de participation en vue de permettre au public d'examiner le projet et de formuler les commentaires au sujet de celui-ci. Des organismes gouvernementaux fédéraux et provinciaux ont également examiné le projet. Dans la région avoisinant l'emplacement proposé pour le projet, l'Eldorado a entrepris, de son propre chef, un programme d'information pour mettre les habitants de la région au courant du projet et de ses répercussions possibles. De leur côté, le personnel d'administration de la commission s'est forcé de faire en sorte que les points de vue qui devaient être présentés à la commission au cours des audiences représentent véritablement les intérêts et les préoccupations de tous les intéressés.

Les réunions publiques se sont déroulées en deux étapes. D'abord, en septembre et en octobre 1977, elles avaient pour objet de relever les lacunes de l'énoncé des incidences environnementales. Après avoir pris en considération toutes les présentations faites par le public et les organismes gouvernementaux durant cette première étape, la commission a transmis à l'Eldorado une liste d'éclaircissements qu'elle souhaitait obtenir et de lacunes qu'elle avait relevées dans l'énoncé. La liste a aussi été rendue publique et envoyée à tous les participants aux réunions. La réponse de l'Eldorado à la liste, en décembre 1977, a été rendue publique par la commission et transmise aux participants, accompagnée d'une liste des questions qui seraient discutées au cours de la deuxième étape. La dernière série de réunions s'est tenue un mois plus tard.

Au cours des deux étapes, les discussions ont porté sur nombre de problèmes. L'Eldorado envisageait de construire sa raffinerie sur des terres agricoles de première qualité, dans une région agricole extrêmement productive où une petite population, pratiquant la culture maraîchère, trouvait de quoi assurer sa subsistance. On s'est inquiété des répercussions de la réalisation de ce projet sur le mode de vie des gens de la région. Les organismes gouvernementaux et le public estimaient que la question de l'élimination des déchets faiblement radioactifs était matière à litige. L'Eldorado proposait une méthode d'élimination sur place qui n'avait fait l'objet que d'essais limités aux Etats-Unis. On s'est aussi préoccupé des répercussions possibles des émissions de fluorure d'hydrogène sur la santé des gens et sur l'agriculture. En outre, on a exprimé des doutes quant à l'efficacité des mécanismes de contrôle actuels et quant à la valeur des programmes de surveillance existants.

Après les réunions publiques, la commission a préparé un rapport sur ses constatations. Elle avait abouti à la conclusion que la raffinerie elle-même et les processus de raffinage ne menaçaient pas outre mesure l'environnement, pourvu qu'on choisisse un emplacement convenable et qu'on satisfasse à un certain nombre de conditions. Elle estimait donc que l'emplacement de Port Granby ne pouvait convenir à la réalisation du projet. La commission ne se préoccupait pas seulement des répercussions possibles de la réalisation du projet et de son exploitation sur l'environnement mais aussi sur le milieu social de la collectivité de Port Granby. Elle s'inquiétait notamment de l'empiètement des secteurs industriels sur une région à vocation agricole. La commission était également d'avis que l'emplacement de Port Granby ne pouvait convenir à la construction des installations d'élimination des déchets.

De toute évidence, la participation du public avait contribué de façon importante au rejet de l'emplacement de Port Granby pour l'installation de la raffinerie de l'Eldorado. Dans ses exposés devant la commission, le public a été en mesure de démontrer les répercussions que pourrait avoir la raffinerie sur l'agriculture locale et sur le mode de vie de la collectivité. Les renseignements relatifs aux répercussions potentielles sur le milieu social dans le secteur concerné qui ne figuraient pas dans l'énoncé des incidences environnementales avaient été fournis par le public. Cela a amené la commission, dans son analyse finale, à recommander que toute nouvelle proposition comprenne une analyse plus complète des répercussions prévues sur la collectivité et qu'il y soit démontré que les préoccupations de cette dernière ont été prises en ligne de compte.

1.2 Examen des projets de Hope Township (Port Hope), de Dill Township (Sudbury) et de Blind River

Après le rejet de la proposition relative à Port Granby, l'Eldorado a repéré des emplacements potentiels dans les régions de Port Hope, Sudbury et Blind River en Ontario et demandé qu'on procède à l'examen de ceux-ci. Le conseil des ministres fédéral s'est dit d'accord, en juin 1978, pour faire le choix définitif d'un emplacement pour la nouvelle raffinerie, après achèvement du rapport de la commission d'évaluation environnementale sur la question. L'Eldorado a préparé un énoncé des incidences environnementales pour chacun des emplacements en se fondant sur les directives données pour l'examen de l'emplacement de Port Granby et sur les résultats des réunions publiques tenues dans cette région.

Les directives en question ont été soumises à l'examen du public et des organismes gouvernementaux environ deux mois avant les réunions publiques qui se sont tenues dans chacune des trois régions. La nouvelle proposition de l'Eldorado renfermait plus de renseignements sur les procédés et sur le fonctionnement de l'usine que la première proposition, celle de Port Granby. De plus, la proposition relative à l'élimination des déchets faiblement radioactifs avait été considérablement modifiée.

La commission a lancé une campagne d'information et de participation semblable à celle qu'elle avait menée dans le cas de Port Granby. Dans les trois régions, on a déployé énormément d'efforts pour faire prendre conscience aux gens du processus d'examen environnemental et pour tout mettre en oeuvre pour que les personnes et les organismes s'intéressent de près ou de loin au projet

soient informés de la tenue des réunions publiques et de la possibilité de faire connaître leur point de vue à la commission.

Se conformant à la recommandation de la commission, qui demandait une analyse plus complète des répercussions prévues sur la collectivité, Eldorado a entrepris un programme de communication avec le public beaucoup plus intense. La société s'est davantage efforcée de communiquer avec divers comités de citoyens, les uns pour les autres contre le projet. Des bureaux d'information ont été ouverts dans chacune des régions et de nombreuses réunions de quartier ont été tenues pour mettre le public au courant des répercussions possibles du projet. Les résultats de cette campagne sont apparus clairement durant les réunions publiques tenues par la commission. Dans les trois régions, le public était plus conscient de la nature du projet que dans le cas des réunions concernant le projet de Port Granby. Dans ce dernier cas, la plupart des participants aux réunions s'opposaient au projet. Suite à la refonte du programme d'information de l'Eldorado, le nombre de participants favorables au projet et celui de ceux qui y étaient opposés était beaucoup plus équilibré.

Nombre de points abordés durant les audiences de Hope Township, de Dill Township et de Blind River avaient été soulevés au cours des audiences de Port Granby. Toutefois, on a aussi soulevé un certain nombre de questions propres à chacun des trois emplacements. Pour ce qui est de l'emplacement de Hope Township, qui se trouve à moins de cinq kilomètres de l'emplacement de Port Granby, on a une fois encore soulevé le fait que l'implantation de la raffinerie constituerait une intrusion de l'industrie dans un secteur à vocation

agricole. La commission a toutefois relevé que l'ensemble des circonstances est considérablement différent et en est venue à la conclusion que la construction de la raffinerie n'ouvrirait pas la porte à d'autres développements de type industriel comme le feraient d'autres industries. Durant les audiences de Dill Township, beaucoup de citoyens habitant à proximité de l'emplacement proposé ont élevé des objections au sujet du choix de cet emplacement. Ils prétendaient surtout que la raffinerie constituerait un entraînement au développement de la région, qui altérerait le caractère rural de cette région qui est composée de petites agglomérations résidentielles dispersées et d'un certain nombre de petites exploitations agricoles. La commission estimait toutefois que les répercussions néfastes éventuelles de la raffinerie seraient moindres que ce que craignaient les résidents. A Blind River, on a longuement discuté des répercussions d'ordre socio-économique de la raffinerie sur la petite collectivité. Les habitants ont présenté des informations destinées à compléter celles qui figuraient dans l'énoncé des incidences environnementales et à montrer les avantages d'ordre socio-économique qu'apporterait la raffinerie à la région.

En conclusion, la commission exprima l'avis que les trois emplacements pouvaient convenir à l'implantation de la raffinerie, pourvu que certaines conditions soient remplies, conclusion que le ministre de l'Environnement devait ultérieurement accepter. Parmi les conditions en question, mentionnons la création d'un Comité public de surveillance qui permettrait aux citoyens de suivre en permanence les travaux de construction et d'exploitation de la raffinerie. Quel que soit l'emplacement choisi, la commission était fortement en faveur de la création de ce

Comité, dont les fonctions consisteraient à diffuser des informations au sujet des résultats de la surveillance obtenus par l'industrie et les organismes de réglementation, à accroître les rapports entre l'industrie et l'organisme de réglementation et à faciliter l'accès des gens de la localité aux gestionnaires de l'Eldorado. Le Comité, d'un caractère unique au Canada, se composerait des principaux groupes d'intérêt de la collectivité; les organismes gouvernementaux n'y participeraient qu'à titre d'observateurs.

Le public a non seulement eu un rôle à jouer dans le choix de l'emplacement de la raffinerie, mais sa participation a amené des modifications importantes à la proposition originale et a fait en sorte qu'il suive en permanence les travaux d'exploitation de la raffinerie par l'intermédiaire du Comité public de surveillance. Grâce à cette expérience, l'Eldorado et les organismes gouvernementaux ont beaucoup appris sur la valeur de la participation du public au processus décisionnel.

2. Projet de prospection des hydrocarbures dans le détroit de Lancaster

Ce projet illustre bien la manière dont une proposition bien déterminée a abouti à la considération de l'utilisation des ressources dans une zone géographique beaucoup plus étendue. A cette occasion, la large participation des citoyens en termes géographiques et la diversité de leurs cultures ont influé sur le processus d'examen de l'évaluation des incidences environnementales. C'est ainsi qu'on a beaucoup mis l'accent sur les incidences socio-économiques du projet.

En 1977, le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord, responsable du projet, a demandé qu'un examen de l'évaluation des incidences environnementales soit effectué relativement à un projet de forage d'un puits de prospection dans le détroit de Lancaster par la société Norlands Petroleum Ltd. Il demandait également d'envisager la possibilité de déclarer par la même occasion que des activités semblables seraient acceptables du point de vue environnemental pour toute la région du détroit.

Le détroit de Lancaster est situé dans l'Arctique canadien, au nord de l'Ile de Baffin. Il donne accès au passage du Nord-Ouest et par conséquent constitue une voie migratoire et un habitat pour les mammifères marins et les oiseaux ainsi qu'une voie de passage pour le transport. Il s'agit également d'une aire de nidification très importante pour de grosses populations de nombreuses espèces d'oiseaux.

Les directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales ont été communiquées à Norlands en mars 1978 et publiées. Cet énoncé a été présenté à la commission d'évaluation environnementale en juillet 1978 afin de pouvoir être examiné par le public et les organismes gouvernementaux.

Avant la remise de l'énoncé des incidences environnementales, les membres de la commission avaient rendu visite aux quatre communautés Inuit de la zone qui pourrait être affectée par la réalisation du projet, en vue d'y rencontrer la population et de lui expliquer le processus d'examen. Il devint évident que les questions socio-économiques étaient étroitement liées aux problèmes environnementaux. Les Inuit vivent en harmonie avec leur milieu naturel et, malgré les pressions dues aux projets d'exploitation, ils ont maintenu des liens culturels étroits avec la terre. Le produit de la chasse et de la pêche constitue une partie importante de leur régime alimentaire et

joue un grand rôle dans l'économie locale. Le champ d'application de l'examen a donc été élargi afin de tenir compte des questions tant socio-économiques qu'environnementales.

Le programme d'information du public mis en oeuvre par Norland a consisté simplement en quelques visites aux communautés. Dans l'ensemble, les résidents locaux étaient d'avis que Norlands n'avait pas débattu avec eux du projet de manière suffisamment exhaustive comme ils l'estimaient nécessaire.

Afin de recueillir les opinions des membres des communautés pouvant être affectées par le projet, la commission a rendu visite à chacune d'entre elles en octobre 1978. De plus, pour permettre aux membres de la commission de mieux comprendre les conditions de la vie dans le Nord, des dispositions ont été prises, avec le concours actif des conseils communautaires, pour qu'ils puissent séjourner dans des familles Inuit de deux communautés, et participer à des activités locales. Des contacts directs ayant été ainsi établis entre les Inuit et les membres de la commission, nombre de résidents locaux, qui n'auraient peut-être pas été disposés à s'adresser à la commission dans un cadre plus officiel, ont exprimé leurs points de vue. Des réunions plus structurées ont été organisées à la fin d'octobre à Pond Inlet en vue de recueillir les commentaires des organismes gouvernementaux, des groupes d'intérêt public et des résidents locaux. Comme ces derniers se plaignaient de n'avoir pas disposé d'un temps suffisant pour préparer correctement leurs exposés et les présenter aux audiences, la Commission, d'accord avec le ministre, a accepté d'organiser une deuxième série d'audiences un mois plus tard. Celles-ci devaient permettre d'examiner de façon plus détaillée les questions soulevées lors des réunions d'octobre.

Lors des visites communautaires et des réunions structurées, une très large gamme de questions ont été soulevées. On a souligné que les effets secondaires découlant de la production de pétrole et de gaz, dans le cas de la découverte d'un gisement, seraient beaucoup plus importants que ceux du puits de prospection initial. Par ailleurs, des inquiétudes ont été formulées en ce qui concerne le manque de coordination des politiques gouvernementales relatives à la région; on a ainsi identifié plusieurs utilisations du détroit de Lancaster pouvant entrer en conflit, depuis la prospection des hydrocarbures jusqu'à la mise en parc de la région. On a également mentionné les obligations internationales du Canada stipulées dans les traités portant sur la protection des ours blancs et des oiseaux migrateurs. En outre, les répercussions socio-économiques que le projet pourrait avoir pour la population Inuit ont fait l'objet de longues discussions. On craignait que le projet de forage ne nuise aux utilisations traditionnelles du détroit de Lancaster telles que le transport, la chasse et la pêche. Enfin, le porte-parole des Inuit a fait remarquer qu'il était important de régler avant tout la question des revendications territoriales, étant donné qu'une décision prématurée relative au forage bloquerait les négociations en cours.

Compte tenu de l'importance de ces questions, il était évident que la commission ne pouvait pas limiter son examen au seul puits de prospection. En fait, les résidents locaux reconnaissaient la commission comme instrument efficace de consultation dans la mesure où ils escomptaient la voir prendre en considération toute la gamme de leurs préoccupations lors de ses délibérations.

Dans le cours de son examen, la commission a enregistré les préoccupations des Inuit et a considéré les incidences potentielles du projet sur les plans géographique, biologique

et socio-économique. La commission en a conclu que Norlands n'était pas suffisamment préparée pour entreprendre en 1979 le forage proposé dans des conditions de sécurité suffisante et avec un minimum de risques pour l'environnement. Elle a recommandé de réexaminer toute la question de l'utilisation des ressources du détroit de Lancaster avant de décider si un forage peut être autorisé dans cette région. A cet égard, la commission recommande en outre que toute demande pour déclarer l'ensemble du détroit ouvert à la prospection soit accompagnée d'une évaluation régionale complète. Ces conclusions et recommandations ont été acceptées par le ministre de l'Environnement.

3. Projet d'extension portuaire

Cette étude de cas fournit un exemple de la manière dont le public a pu influer sur les recommandations de la commission concernant l'importance d'un projet de développement.

En 1975, le Conseil des ports nationaux proposait d'agrandir les installations portuaires actuelles de Roberts Bank près de Vancouver, en leur ajoutant une zone de 110 hectares où seraient construits quatre nouveaux terminus et des bâtiments administratifs. Le projet prévoyait également l'élargissement de la jetée et l'agrandissement du chenal d'amarrage, qui serait en outre doté d'un bassin de virage.

L'extension proposée visait à répondre aux besoins futurs prévus en matière de terminus sur la côte ouest, lesquels serviraient au transit de produits comme le soufre, la potasse, les grains, les liquides en vrac et les exportations accrues de charbon.

Les installations actuelles comprennent un terminus de 20 hectares situé dans l'estuaire du Fraser, zone très importante

au point de vue écologique. L'écosystème du Roberts Bank se caractérise par un ensemble d'habitats variés. On y trouve notamment de vastes "prairies" de zostères qui supportent diverses formes de vie estuariennes, notamment des poissons, des crabes et des oiseaux.

Les directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales ont été achevées et publiées en mars 1976. L'énoncé a été préparé par le responsable du projet en octobre 1977 et soumis à l'examen du public et des organismes gouvernementaux. Sur la base des exposés écrits relatifs à la qualité de l'énoncé des incidences environnementales qui avaient été remis par le public et les organismes gouvernementaux, la commission a communiqué une liste de déficiences au responsable du projet. En réponse à cette liste, ce dernier a fourni des informations supplémentaires en juin 1978. Ces informations ont été diffusées largement dans le public et, avec l'énoncé des incidences environnementales, ont servi de base à un nouvel examen des principaux aspects du projet par la population. La phase finale comprenait des réunions publiques qui ont été organisées à la fin d'octobre et au début de novembre 1978.

Tout au long de l'examen public du projet, notamment lors des réunions publiques, la commission a entendu les préoccupations formulées par nombre de particuliers, de groupes et d'organismes concernant une large gamme de questions. Les principales inquiétudes en matière d'écologie avaient trait aux incidences de l'extension portuaire sur l'habitat des salmonidés, des crabes et des oiseaux aquatiques. Les principales questions socio-communautaires soulevées portaient sur les effets du bruit des trains et l'utilisation éventuelle des terrains adjacents aux fins d'un développement industriel relié au port.

La commission a critiqué les lacunes de l'énoncé des incidences environnementales en ce qui concerne les données relatives à l'analyse des répercussions sociales. Les exposés présentés par le public lors des audiences ont permis à la commission de mieux comprendre les préoccupations locales à cet égard.

Par ailleurs, la question de la justification du projet a fait l'objet de longues discussions. L'industrie était le principal défenseur du projet, mais les différents secteurs d'activités ne se déclaraient pas tous en sa faveur, certains reconnaissant même que l'extension du port n'était vraiment nécessaire que pour l'expédition de charbon.

A la suite des audiences publiques, la commission a décidé qu'on ne devait pas autoriser l'extension des installations portuaires de Roberts Bank telle que proposée. Elle estimait qu'un projet de l'importance prévue par le Conseil des ports nationaux aurait de trop grandes incidences sur l'estuaire du Fraser. Sa décision était essentiellement motivée par des considérations d'ordre environnemental, mais elle a également tenu compte d'autres éléments. D'une part, la commission n'était pas convaincue de la nécessité de construire des installations supplémentaires pour l'exportation de produits comme le soufre, la potasse, les grains et les liquides en vrac, les arguments à l'appui de cette affirmation n'étant pas appropriés. D'autre part, la commission estimait que les informations sur les répercussions sociales, tout en étant dans l'ensemble incomplètes et peu probantes, faisaient craindre que certains groupes ne soient touchés si l'on autorisait tous les travaux d'agrandissement proposés.

Toutefois, la commission n'a pas recommandé d'interdire tout agrandissement. Elle a convenu que la zone des travaux ne présentait pas une valeur écologique ou une fragilité

uniformes et a recommandé en conséquence que, au lieu des 110 hectares d'extension proposés aux fins du transit des divers produits, on tolère un agrandissement limité à 40 hectares pour la construction d'installations d'exploitation du charbon. Il ne s'agissait pas de rechercher un compromis entre le développement industriel et la protection de l'environnement, mais de limiter ce développement à une zone où les incidences environnementales seraient minimes, moyennant le respect de certaines conditions. La commission estimait que les effets néfastes sur l'environnement d'une extension réduite pouvaient être limités de façon acceptable si l'on prenait un certain nombre de mesures d'atténuation. Plusieurs mesures recommandées par la commission concernaient notamment les préoccupations socio-communautaire formulées par la population lors du processus d'examen.

En participant au processus, le public a joué un grand rôle en influant sur la décision de la commission et, partant, en modelant, le cas échéant, le développement futur du port de Roberts Bank. En outre, à la suite de l'intervention du public, certains défauts de fonctionnement du port actuel ont été mis au jour et des recommandations ont été formulées en vue de la prise de mesures pour y remédier. Pour terminer, à la lumière des longues discussions sur la nécessité fondamentale de cette réalisation, la Commission a formulé une recommandation générale aux termes de laquelle il devait incomber au responsable de démontrer au public la nécessité d'un projet avant de présenter un énoncé des incidences environnementales.

Projet routier Shakwak

Cette étude de cas illustre la participation du public dans l'examen d'un projet couvrant une grande aire géographique. Elle donne aussi un exemple de la souplesse du processus

d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, qui est capable de se prêter à l'étude d'un projet soumis à un accord international entre le Canada et les Etats-Unis.

Il s'agit d'un projet d'asphaltage et d'amélioration de la route de Haines depuis la frontière Alaska/Colombie-Britannique jusqu'à Haines Junction et de la route de l'Alaska, depuis Haines Junction jusqu'à la frontière Yukon/Alaska, soit une distance d'environ 520 km. Un accord international entre le Canada et les Etats-Unis stipule qu'une fois les autorisations environnementales appropriées obtenues, les Etats-Unis financeront la construction et dirigeront les travaux. Etant donné que les Etats-Unis participent financièrement au projet en vertu des lois américaines, la U.S. Federal Highway Administration était également obligée de faire une évaluation environnementale du projet.

Le projet routier Shakwak touche l'une des plus belles régions du Canada. C'est une région dans laquelle la faune abonde et où elle est relativement peu perturbée. Il y a aussi des caractéristiques physiques particulières dans cette région, comme la présence du pergélisol continu ou non, qui, si elles étaient modifiées, pourraient entraîner des dommages importants à l'environnement. Le mode de vie des personnes vivant dans les quatre communautés situées le long de la route projetée est unique. L'infrastructure de cette zone est encore élémentaire et le principal support économique de ces communautés provient du tourisme. Il y a aussi une importante population d'autochtones le long de cette route. Le projet de construction du pipeline de la route de l'Alaska, qui entraînerait d'importantes incidences cumulatives sur la portion de route entre Haines Junction et la frontière de l'Alaska, est un facteur dont il fallait tenir compte dans l'examen.

Comme ce fut le cas pour les autres propositions, la commission a mis à la disposition du public l'énoncé des incidences environnementales et a demandé des examens du projet à des organismes gouvernementaux. Elle a émis des directives pour la préparation d'un énoncé des incidences environnementales en mars 1976. Vu la nature non localisée du projet, il a fallu tenir les réunions publiques d'une manière différente. Chaque commission d'évaluation environnementale tente de structurer les réunions publiques de façon à convenir aux attentes et à l'intérêt du public concerné. Cependant, dans le cas présent, il a fallu tenir deux genres de réunions. Des réunions officielles, relativement structurées, ont été tenues en mars à Whitehorse, capitale du territoire du Yukon, où la population est habituée aux enquêtes similaires de différentes sortes et connaît le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Cependant, dans les communautés situées le long de la route existante, les réunions ont pris la forme d'échanges simples sur les problèmes définis par les habitants. La commission avait l'impression qu'on risquait de décourager ces gens de faire connaître leurs points de vue tenant des réunions très structurées.

Des hauts fonctionnaires américains ont participé à l'examen effectué par le Canada. Conformément aux exigences des Etats-Unis, les autorités américaines ont produit un énoncé des incidences environnementales qui contient, entre autres, un sommaire des mesures d'atténuation et une réponse aux principales questions soulevées durant les audiences au Canada.

Au cours de l'examen, la commission a mis en lumière les risques élevés de répercussions sociales durant la construction. La population dans le couloir du projet serait plus que doublée durant cette période. Il était évident,

étant donné l'infrastructure socio-économique, qu'il fallait réduire au minimum les répercussions néfastes.

Dans son rapport, la commission a conclu qu'il n'y avait pas de menace assez forte pour l'environnement ou la société pour interdire la réalisation du projet étudié. La possibilité de conséquences nuisibles pour l'environnement et la société est loin d'être négligeable mais la commission a conclu que ces répercussions pouvaient être atténuées si certaines lignes de conduite sont suivies et si des conditions précises sont respectées. La commission a fait des recommandations précises portant sur la coordination du projet Shakwak avec la construction du pipeline de la route de l'Alaska, tenant compte des questions physiques, techniques et écologiques.

Par ailleurs, la commission s'est particulièrement intéressée aux répercussions sociales possibles du projet. Elle a, par conséquent, recommandé un certain nombre de mesures pour les atténuer. De plus, selon la commission, il n'y avait aucun organisme gouvernemental pour surveiller efficacement la mise en application de ces recommandations et elle a donc recommandé d'établir un Comité d'examen Shakwak, composé de membres d'organismes des gouvernements fédéral et territorial.

IV. EXPERIENCE TIREE DES ETUDES DE CAS

Les études de cas présentées dans ce document ont démontré de quelle façon la participation du public au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement au Canada a influé sur le sort de diverses propositions de développement. La participation du public au processus de prise de décision a affecté le développement au Canada et continuera de le faire. Voici un résumé de l'expérience tirée des études de cas.

1. Formation des commissions d'évaluation environnementale

Durant les rencontres publiques pour le projet de l'Eldorado à Port Granby, on s'est rendu compte que la commission d'évaluation environnementale devait être perçue comme un organisme indépendant, à l'abri des "conflits d'intérêts", pour que le processus d'examen soit crédible et la commission a fait des recommandations précises à ce sujet. En février 1977, le cabinet fédéral a modifié le Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement pour que des personnes n'appartenant pas à la fonction publique puissent faire partie d'une commission. De plus, les fonctionnaires qui sont membres d'une commission acceptent de se dissocier de la position que leur ministère ou organisme peut adopter sur un projet à l'étude.

2. Aide aux groupes publics

On a constaté qu'un promoteur peut, avec succès favoriser la participation et l'information des personnes qui sont en faveur du projet. On doute qu'il en soit de même pour les opposants. Diverses commissions ont donc recommandé que le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales établisse des mécanismes de financement et autres pour que tous les points de vue puissent être adéquatement exprimés par le public. Bien qu'un mécanisme de financement n'ait pas été approuvé, les commissions ont reconnu que certaines parties concernées avaient eu de la difficulté à obtenir les conseils de spécialistes; elles se sont donc arrangées pour que des témoins techniques ou des spécialistes indépendants assistent aux réunions publiques.

3. Responsabilité publique

L'examen des propositions de développement par le public oblige les organismes gouvernementaux et les promoteurs à

remplir parfaitement leur rôle. Le public, sans tenir compte du mandat de la commission, adopte en général une définition large de l'environnement. Le promoteur et les organismes gouvernementaux, amenés à assurer un accès accru aux renseignements sur la surveillance, pressés de questions relatives à l'efficacité des organismes de réglementation et de planification du gouvernement et amenés, d'abord, à démontrer la nécessité d'un projet donné, n'ont pas d'autre choix que de répondre.

4. Souplesse du Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement

Etant donné que le processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement est fondé sur des directives du Cabinet plutôt que sur une loi, il est souple et peut être rapidement modifié pour répondre aux besoins particuliers de chaque cas.

Par exemple, pour les deux projets dans le Nord (la route Shakwak et le détroit de Lancaster), les commissions ont tenu des réunions sans façons dans les communautés durant lesquelles le public a défini les problèmes importants, et des réunions publiques plus structurées, durant lesquelles des discussions de nature plus technique ont eu lieu suivant un ordre du jour. Pour tous les projets, il y a des réunions publiques où l'on examine les énoncés des incidences environnementales; cependant, la nature de la consultation publique avant les réunions publiques peut varier. Ainsi, pour l'étude du projet de l'Eldorado, il y a eu aussi des réunions publiques pour déterminer les déficiences dans l'énoncé des incidences environnementales; cependant, la nature de la consultation publique avant les réunions publiques peut varier. Ainsi, pour l'examen du projet de l'Eldorado, il y a eu aussi des réunions publiques pour

déterminer les déficiences dans l'énoncé des incidences environnementales; dans le cas de Roberts Bank, le public et les organismes gouvernementaux ont été invités à relever par écrit les déficiences; pour le projet dans le détroit de Lancaster et le projet routier Shakwak, on n'a pas cherché les déficiences avant la tenue du dernier examen public. La tenue de réunions du genre communautaire en même temps que des réunions publiques structurés, spécialement pour les projets dans le Nord, est de plus en plus acceptée comme un moyen de faire participer le public.

La participation du public dès le début du processus d'examen est considérée comme essentielle. L'appel de commentaires écrits de la part du public et des organismes gouvernementaux, combiné à une ou plusieurs phases de réunions publiques, est en passe de devenir pratique courante dans l'examen des propositions de développement.

Les études de cas ont démontré que, en dépit des avantages propres aux échanges relativement peu structurés pour encourager la participation du public dans les petites communautés, on aurait intérêt à élaborer une méthodologie pour la structuration de ces rencontres.

Bien que le but principal des réunions publiques soit de permettre à la commission d'évaluation environnementale de réunir autant de renseignements que possible pour pouvoir faire des recommandations au ministre, il s'agit souvent également d'une expérience instructive pour les participants. On prépare actuellement des mesures qui ont pour but de s'assurer que les parties intéressées aient assez de temps pour préparer des résumés et pour que les intervenants aient une possibilité raisonable de présenter leur exposé aux réunions publiques tenues par la Commission.

5. Questions socio-économiques

Les études de cas ont démontré que, dans un examen public, les questions socio-économiques sont perçues comme importantes et inséparables des questions liées à l'environnement physique. Cette étroite relation est particulièrement évidente pour les projets dans le Nord, où la survie des gens dépend du milieu naturel.

6. Programmes d'information du public

Les études de cas pour le projet de l'Eldorado et le détroit de Lancaster en particulier, ont révélé l'importance du programme d'information publique des promoteurs. L'absence de programmes efficaces a suscité des soupçons chez le public et a entraîné une mauvaise compréhension générale de la nature du projet.

7. Activités de surveillance

Le public exige, pour tout projet dont l'obtention d'une approbation est recommandée et qui peut avoir des répercussions sociales et environnementales, des études de surveillance coordonnées auxquelles il participera, avec le promoteur et tous les paliers de gouvernement; ces études serviront à évaluer les répercussions réelles, à recommander toutes mesures d'atténuation additionnelles ainsi qu'à guider les projets à venir.